

CAPÍTULO I

Un estado del arte acerca de la innovación educativa

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El propósito general de este trabajo fue obtener un Estado del Arte de la situación de las innovaciones educativas vinculadas preferentemente a los procesos de reforma educativa puestos en marcha en América Latina y el Caribe en la última década. No se aspira a dar cuenta de una visión totalizadora de la innovación en la región, sino a identificar las principales tendencias, las áreas temáticas más cubiertas, los vacíos y los temas emergentes, los niveles de impacto logrados, las formas de registro y difusión de las experiencias, y los procesos de evaluación e investigación asociados a la innovación. Se pretende, en definitiva, observar cómo se están produciendo los procesos de cambio en América Latina, a partir del análisis de un conjunto de programas innovadores recolectados a través de datos primarios y secundarios.

Los objetivos específicos que se planteó este estudio son los siguientes:

- a) Sistematizar un marco conceptual sobre innovación educativa que sirva de referencia para la identificación de los principales problemas y para el análisis de las innovaciones.
- b) Establecer un conjunto de criterios que sean de utilidad para la clasificación, categorización y registro de las innovaciones.
- c) Elaborar un banco de experiencias innovadoras clasificando y registrando sus principales características.

- d) Identificar las principales tendencias de la innovación educativa en América Latina y las posibles diferencias entre subregiones y países
- e) Proporcionar criterios y recomendaciones que sirvan para el desarrollo de la innovación educativa en la región.

CARACTERÍSTICAS DE LA METODOLOGÍA ADOPTADA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LAS INNOVACIONES

Si bien la metodología fue definida al iniciarse el estudio, en el entendido que la investigación siempre asume una cierta aproximación a la realidad, fue abordada como un espacio abierto a la reconstrucción durante el proceso. En este sentido, puede ser caracterizada como una “metodología emergente”, que fue corriendo sus límites y buscando nuevas categorías y procedimientos. La metodología fue un elemento organizador de la información pero también fue organizada y transformada a la luz del análisis de los programas innovadores. Estos programas se han considerado como “relatos de experiencias”, que han sido sometidos a procesos sucesivos de interpretación y con los cuales no ha habido una experiencia directa por parte del equipo sistematizador, ya que no se ha realizado un estudio de campo.

La metodología contempló un conjunto de decisiones acerca de diferentes etapas o procesos:

- a) Delimitación del campo de estudio.
- b) Identificación de las categorías de análisis y su redefinición.
- c) Organización e interpretación de la información a través del análisis y clasificación de los registros de las innovaciones.
- d) Elaboración de un informe final, en el que se establece una serie de conclusiones y tendencias identificadas en el análisis de los programas innovadores.

La metodología contó con un dispositivo que permitió observar las consecuencias de las decisiones adoptadas sobre la construcción del conocimiento; en particular, la influencia del procedimiento de selección de las innovaciones en las tendencias que fueron inferidas

acerca del tema. También fue posible estar vigilante acerca de cómo el propio proceso de investigación y el contacto con los programas innovadores analizados fueron transformando las opciones metodológicas.

Se asume que la metodología no es sólo un medio para lograr ciertos objetivos, sino también una teoría o una manera de concebir lo que se está estudiando. Por su parte, la teoría supone siempre una cierta manera de hacer las cosas; la teoría, a su vez, se modifica al adoptar una propuesta metodológica; además, la metodología afecta al objeto de estudio y es modificada por éste. De allí la importancia de trabajar la relación entre teoría y método como una totalidad y no como dos realidades separadas. En este marco, nos interesa señalar algunas consideraciones: a) el objeto de estudio, las innovaciones en este caso, está afectado por la concepción teórica acerca de la innovación por parte del equipo sistematizador, y por el saber acumulado y aceptado como “teoría de la innovación”; b) la metodología adoptada también condiciona las tendencias que se presentan; en particular, el hecho de haber trabajado con una consulta a instituciones y una revisión documental, sin trabajo de campo; c) la naturaleza de las fuentes de información también influye sobre las tendencias observadas, ya que en la primera etapa se consultó a los ministerios de educación de los países, y en la segunda se consideraron las innovaciones presentadas a los encuentros de innovadores e investigadores en educación, convocados por el Convenio Andrés Bello desde 1995, en los que se encuentran experiencias del ámbito público y privado.

ETAPAS DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en dos etapas asociadas con dos marcos institucionales diferentes. Fue un esfuerzo conjunto del CAB y la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, al cual se unió en la primera etapa PREAL.

En la primera fase se decidió realizar una actividad exploratoria, sobre la base de datos primarios (consulta a instituciones) y secundarios (revisión de fuentes documentales). El propósito fue iniciar un banco de datos de programas innovadores y sistematizar

un marco conceptual acerca de la innovación educativa en América Latina. El banco de datos referido registró 95 innovaciones y el informe final, dio cuenta de un marco conceptual acorde con la bibliografía disponible y las principales tendencias observadas en las innovaciones relevadas.

En la segunda etapa se decidió continuar el estudio con información secundaria, referida a las innovaciones presentadas en los encuentros de innovadores e investigadores organizados por el Área de Educación del Convenio Andrés Bello entre 1995 y 1998. Se analizaron y clasificaron 98 experiencias innovadoras publicadas en las memorarias de estos encuentros y se realizó un informe final sobre las principales tendencias observadas. Esta segunda etapa finalizó con la inclusión de las innovaciones al banco de datos, completando 93 registros, los cuales se volvieron a analizar y clasificar, con el fin de identificar las principales tendencias y llegar a las conclusiones que se presentan en el Capítulo III de este documento.

Se observaron diferencias significativas entre ambas etapas que es necesario destacar, porque marcan de manera singular los resultados del estudio. Mientras que en la primera etapa se relevaron mayoritariamente innovaciones de carácter macroestructural generadas desde el aparato del Estado, en la segunda fueron en su mayoría experiencias situadas en la escuela y en el aula, procedentes de las escuelas, las ONG y las universidades. Las innovaciones de la segunda etapa, que alimentaron el banco de datos, corresponden a una corriente innovadora que proviene de las bases y que coexiste con las innovaciones promovidas desde la Administración educativa de nivel nacional o provincial.

PRIMERA OPCIÓN METODOLÓGICA: LA DEFINICIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO

La primera tarea abordada por el equipo sistematizador consistió en definir el campo de trabajo, en particular los países a incluir y los criterios para seleccionar los programas innovadores. Los criterios adoptados para la delimitación del campo de estudio fueron los siguientes:

- a) Innovaciones ocurridas durante la última década 1990-2000 en los países de América Latina, asociadas preferentemente con los procesos de reforma.

- b) Innovaciones referidas a los niveles de la educación inicial, básica y media (con exclusión de la educación técnica- profesional). En el caso de la educación superior, sólo se incluyeron los programas de formación docente inicial, de nivel secundario o terciario, orientados a formar profesores para la educación básica, inicial o media. También se incluyeron programas de formación docente continua o en servicio para los profesores de estos mismos niveles.

Inicialmente se pensó en seleccionar las experiencias innovadoras recolectadas de acuerdo con los criterios establecidos con el capítulo II, con el fin de diferenciar una innovación de un simple cambio o mejora. Sin embargo, no se llevó a cabo por las siguientes razones:

- Subordinar lo particular a lo general, oscurecería la singularidad de las innovaciones sistematizadas.
- La aplicación de algunos criterios requería un conocimiento del contexto y de la realidad que sólo se podría haber obtenido a través de un trabajo de campo.

Se consideró, por tanto, que era sumamente subjetivo y aventurado decidir qué experiencia era o no innovadora con la información disponible, por lo que finalmente se incluyeron en el estudio todos los programas considerados como innovadores por las personas o instituciones consultadas, y que entraban dentro del campo de estudio definido. Si bien los programas no fueron seleccionados de acuerdo con el criterio de si eran o no innovadores, si fueron seleccionados desde criterios “internos” que garantizaron la consecuencia del estudio. En este marco, se excluyeron del banco de datos y del posterior análisis:

- Los programas que tenían poca información o ésta era muy confusa.
- Aquellos que estaban repetidos porque habían sido informados desde distintos lugares.
- Las investigaciones o evaluaciones sobre las innovaciones y ensayos teóricos acerca del tema, las cuales fueron utilizadas para la elaboración del marco conceptual.

LA DEFINICIÓN DEL MARCO DE REFERENCIA Y LA CONSTRUCCIÓN
DEL ARCHIVO PRIMARIO

Durante la primera etapa se realizó una revisión documental para sistematizar la información disponible sobre la teoría y práctica de la innovación educativa en América Latina, y una consulta a instituciones para recolectar programas innovadores. Los principales productos de esta etapa fueron: la elaboración del marco teórico sobre la innovación en América Latina; la construcción del denominado “archivo primario” o catastro de innovaciones obtenidas a partir de la consulta; y un primer informe sobre las principales tendencias identificadas a partir de los programas analizados en esta etapa.

Revisión y análisis documental

La revisión documental tuvo por propósito contar con una primera visión de la situación de la innovación educativa en la región en cuanto al marco teórico, los problemas más relevantes, las categorías utilizadas para la clasificación de las innovaciones, las formas de identificación y registro, y los procesos de evaluación e investigación sobre innovación. El producto principal de la revisión documental fue el marco de referencia del estudio, que da cuenta de los debates más relevantes dentro y fuera de América Latina, reflejados en el Capítulo III de este documento.

Se identificaron y consultaron una serie de fuentes de diferente naturaleza:

- a) Bases de datos, de carácter regional o internacional, como la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC) y Base de Datos de Innovación de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (INNODATA).
- b) Bibliografía sobre el tema, ubicada en los centros de documentación de la Oficina Regional de la UNESCO, PREAL, el Convenio Andrés Bello y en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica (CPEIP) de Chile.

- c) Informes acerca de programas innovadores (resúmenes analíticos, reseñas de programas), publicados por el Convenio Andrés Bello y la *Revista Latinoamericana de Innovaciones*.

Esta búsqueda documental puso de manifiesto que una parte considerable de la información, clasificada bajo el descriptor de innovación, no daba cuenta del tema. Se pudo constatar, por otra parte, que muchas de las afirmaciones reflejadas en los documentos analizados coincidían con las conclusiones inferidas desde el análisis de los programas innovadores considerados en este estudio. Entre estas cabe señalar, por ejemplo, la gran carencia de procesos de evaluación de las innovaciones, referida por algunos autores, o la tendencia responsiva de las innovaciones a los lineamientos de las políticas educativas.

La revisión documental permitió delinear un conjunto de temas ya abordados en otros ensayos o estudios acerca de la innovación educativa. En primer lugar, se confirmó que la categoría innovación tiene múltiples significados y que su conceptualización está culturalmente condicionada, empleándose en muchos casos como una categoría “de prestigio”, para nombrar procesos que distan de ser innovadores. Permitted también observar las etapas por las cuales ha transitado la innovación en América Latina desde los años 60 a la actualidad.

Otro aporte de la revisión documental fue identificar los grandes problemas o tensiones en el campo de la innovación, en torno a los cuales se elaboró el marco de referencia de este estudio. Entre ellos se destacan la concepción misma del tema, la selección de las innovaciones, que está mediatizada por las instituciones que recaban información en este campo, y la escasa documentación y difusión de las experiencias.

La revisión documental también hizo posible identificar sistemas de clasificación de las innovaciones relativamente consagrados en el campo de la educación. Estos sistemas de clasificación fueron empleados durante el estudio para la elaboración de cuestionarios y fichas de registro y para la interpretación de los datos. Algunas de las categorías identificadas fueron las siguientes: a) innovaciones macroestructurales versus innovaciones microestructurales;

b) innovaciones promovidas desde el exterior, en un clásico movimiento de “arriba, abajo” o innovaciones de origen interno (impulsadas desde las escuelas, profesores y comunidad); c) innovaciones animadas por “motivaciones creadoras” (resolución de problemas, nuevas preguntas o hipótesis), versus “motivaciones por defecto” (agotamiento de modelos, carencias y necesidades).

Finalmente, el análisis documental abrió un espacio para pensar la innovación de una manera más abierta, al sistematizar las contribuciones de distintos autores que proponen nuevos caminos. En particular, se destaca la necesidad de que los profesores se apropien de las innovaciones y que la investigación, la sistematización y la reflexión desde la práctica sean los ejes sustentadores de las mismas.

La consulta a los países y la construcción del archivo primario

La decisión de realizar una consulta directa a instituciones para recabar programas innovadores en curso, que en muchos casos no suelen estar documentados, implicó crear “datos primarios” para el estudio. La consulta se realizó desde la Oficina Regional de la UNESCO mediante la técnica de cuestionario, elegida como la más oportuna en términos de obtener información básica sobre el tema con ventajas relativas en términos de costo y tiempo.

Se elaboró un primer cuestionario (ver Anexo 1) que debía ser contestado por instituciones que estuvieran ejecutando innovaciones o tuvieran información sobre experiencias innovadoras en el país. Para garantizar que el cuestionario llegara al mayor número de instituciones posible, se envió a las Comisiones Nacionales de la UNESCO en los países, y al Consejo Nacional de Secretarías de Estado de Educación (CONSED) en el caso de Brasil. Estas instancias tenían la responsabilidad de derivar dicho cuestionario a diferentes instituciones de su país; sin embargo sólo fue remitido a diferentes divisiones de los Ministerios de Educación, Secretarías provinciales o estatales, o a organismos públicos de carácter autónomo como el CONAFE de México, con lo cual no fueron consultadas de forma directa las ONG, universidades o escuelas.

El cuestionario enviado a los países no fue exhaustivo, porque la finalidad era recabar una información inicial que permitiera identificar las innovaciones en marcha y sus características más importantes: datos de identificación; descripción de la innovación e información disponible. Se enviaron cuestionarios a quince países y sólo respondieron siete, recibándose un total de 108 cuestionarios. De éstos se eliminaron 34 en función de los criterios establecidos: porque no entraban dentro de los niveles o áreas del estudio; tenían muy poca información o ésta era muy confusa. Finalmente quedaron 75 innovaciones para el banco de datos y posterior análisis. La participación de los países en esta consulta fue muy variable, mientras ocho países no enviaron información y otros sólo informaron de unas pocas innovaciones, dos países totalizaron entre la mitad y la cuarta parte de las innovaciones relevadas (Brasil y México). Por otro lado, en varios de los países, el número de innovaciones informadas no se corresponde con el tamaño de su sistema educativo.

Esta consulta se complementó con otra realizada a los participantes del IX seminario-taller sobre Políticas y Gestión Educativa, organizado por la oficina de UNESCO/Santiago, que en su mayoría eran responsables de planificación y gestión de los Ministerios de Educación. En este taller estaban representados todos los países de América Latina. Se utilizó también la técnica de cuestionario, aunque en este caso tenía una estructura diferente al utilizado anteriormente (ver Anexo 2).

Esta segunda consulta permitió ampliar el número de países de siete a dieciseis. Se recolectaron 33 formularios, de los cuales se seleccionaron 20. Las innovaciones presentadas por Cuba y Panamá no fueron consideradas porque no entraban dentro del campo definido para el estudio. Algunas de las innovaciones informadas por este grupo también habían sido relevadas en la primera consulta, considerándose la información procedente de ambos cuestionarios para hacer el registro de la innovación en cuestión.

La suma de ambas consultas por técnica de formulario permitió contar con 95 casos a fines de 1998, que se distribuyeron de la siguiente forma:

CUADRO No. 1
Número de innovaciones recolectadas a través
de las consultas a los países

PAIS	CUESTIONARIO I ¹	CUESTIONARIO II ²	TOTAL
Argentina	–	4	4
Bolivia	1	1	2
Brasil	44	–	44
Colombia	2	1	3
Costa Rica	–	2	2
Cuba	–	–	–
Chile	3	1	4
Ecuador	–	1	1
El Salvador	5	1	6
Honduras	–	1	1
Guatemala	–	1	1
México	16	3	19
Nicaragua	–	1	1
Panamá	–	–	–
Paraguay	4	–	4
Perú	–	1	1
Rep. Dominicana	–	1	1
Venezuela	–	1	1
TOTALES	75	20	95

El archivo “primario” presenta ciertas características que están directamente asociadas con el tipo de consulta: a) la casi totalidad de las innovaciones proceden del sector público y son de carácter macroestructural; b) la mayoría se inscriben en la educación formal; c) dos países concentran los dos tercios de las innovaciones: Brasil (44)

1 Cuestionario I: cuestionario enviado a los países.

2 Cuestionario II: cuestionario entregado a los participantes del IX Seminario Regional de la UNESCO.

y México (19); d) los organismos responsables de las innovaciones son mayoritariamente Ministerios de Educación u otros organismos estatales autónomos también del nivel central.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ARCHIVO SECUNDARIO (1999)

La segunda etapa del proyecto se centró en datos secundarios, ya que se registraron, analizaron y clasificaron las innovaciones presentadas en los cinco Encuentros de Innovadores e Investigadores en Educación organizados por el CAB entre 1995 a 1998, en su versión publicada³. El principal producto de esta etapa fue la construcción del denominado “archivo secundario” y el informe de las tendencias de este archivo.

En este caso no se contó con un formulario estandarizado para recolectar información, ya que se utilizaron las ponencias publicadas de los encuentros, que son relatos descriptivos no estructurados. Estos relatos fueron convertidos y llevados a una estructura común, de carácter analítico, que se denominó “ficha de registro”. Se decidió adoptar las ponencias como única fuente de información sin confrontarla con otras tales como documentos de trabajo, publicaciones de los programas, informes de evaluaciones externas o informes de investigación. Es importante señalar que la referencia no son las ponencias originales sino las versiones publicadas, por tanto el análisis realizado se basa en relatos sujetos ya a sucesivas y previas reconstrucciones. Esta decisión de circunscribirse a las ponencias publicadas, si bien no triangula o confronta distintas visiones acerca de los programas innovadores, hizo más sencilla la tarea de analizar y organizar la información de casi un centenar de innovaciones.

Se revisaron 156 ponencias publicadas, correspondientes a los cinco encuentros organizados por el CAB. Los programas sistematizados provienen de siete de los nueve países signatarios del Convenio: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela. De las 156 ponencias se eliminaron 58 porque no entraban dentro de los criterios establecidos para el estudio, o porque ya estaban incluidas

³ Bogotá (1995); Santiago de Chile (agosto de 1996); Lima (noviembre de 1996); Cochabamba (mayo de 1997); Quito (noviembre de 1997) y Caracas (1998).

en el archivo primario. Finalmente se sistematizaron y analizaron a efectos del estudio 98 innovaciones que se distribuyen de la siguiente forma:

CUADRO No 2
Número de innovaciones del archivo secundario

PAISES	PROGRAMAS INNOVADORES
Bolivia	3
Colombia	31
Chile	10
Ecuador	7
Panamá	3
Perú	28
Venezuela	16
Total	98

Es importante recalcar que el archivo secundario incluye las innovaciones presentadas a los Encuentros convocados por el CAB y no al conjunto de las innovaciones que están funcionando en la subregión andina y Panamá, por lo que innovaciones importantes de la subregión podrían no estar incluidas en este registro. En el mismo sentido, los criterios definidos para la convocatoria de estos encuentros explican las características de las innovaciones analizadas. La mayoría son de carácter micro y hacen referencia a proyectos educativos institucionales, y a modificaciones en los procesos de enseñanza-aprendizaje, especialmente en la metodología de la lectura y escritura, matemáticas y ciencias sociales o naturales, materiales didácticos y propuestas educativas para atender la diversidad. Igualmente, dado que el CAB convocó tanto a organizaciones gubernamentales como no gubernamentales, las innovaciones proceden tanto del sector público como del privado, marcando una diferencia significativa con el archivo primario donde la casi totalidad de las innovaciones son de carácter público.

En síntesis, durante la segunda etapa se sistematizaron 98 programas de la subregión andina y Panamá, principalmente de la educación

formal, con un peso significativo de las innovaciones de aula y del sector no gubernamental. Colombia y Perú representan el 60% de los casos registrados.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ARCHIVO UNITARIO

A partir de los archivos primario y secundario, asociados con etapas diferentes del estudio, se organizó un único archivo, con el propósito de contar con una visión más amplia e integrada del conjunto de las experiencias innovadoras. Este archivo, constituido por 193 casos (95 del archivo primario y 98 del archivo secundario) gana en diversidad, al ser el resultado de la confluencia de dos convocatorias diferentes. Permite observar las diferencias entre las innovaciones procedentes del Estado y de la sociedad civil, así como las relaciones entre los niveles centrales, los organismos descentralizados y las bases del sistema educativo. Permite también visualizar innovaciones que se originan en momentos históricos distintos y que coexisten con niveles de subordinación o autonomía en el presente.

El archivo unitario reorganizó la información en una estructura común de 24 campos, que la tornó comparable e hizo posible análisis más complejos. Se volvieron a revisar y clasificar todas las fichas de registro de ambos archivos y se redefinieron algunas categorías, especialmente las de área y contenidos. Este tratamiento con categorías emergentes y con más de una categoría hizo posible una visión más holística de las innovaciones.

Es importante destacar que si bien el archivo unitario consta de 193 experiencias innovadoras (ver Anexo 2), para su construcción se revisaron casi 300 experiencias, lo que supone una descalificación o pérdida de información del 35% aproximadamente. Por otro lado, aunque el archivo incluye innovaciones de 17 países de la región, cuatro países concentran el 65% de los casos: Brasil, Colombia, México y Perú, aspecto importante a considerar en relación con las conclusiones y tendencias identificadas en este estudio.

Las 193 innovaciones del archivo unitario, que han constituido la base de análisis para las conclusiones de este estudio, se distribuyen de la siguiente forma:

CUADRO No. 3
Número total de innovaciones del estudio y por archivo

PAISES	ARCHIVO PRIMARIO			ARCHIVO SECUNDARIO	TOTAL
	Cuestionario 1	Cuestionario 2	Subtotal		
Argentina	-	4	4	-	4
Bolivia	1	1	2	3	5
Brasil	44	-	44	-	44
Costa Rica	-	2	2	-	2
Colombia	2	1	3	31	34
Chile	3	1	4	10	14
Ecuador	-	1	1	7	8
El Salvador	5	1	6	-	6
Guatemala	-	1	1	-	1
Honduras	-	1	1	-	1
México	16	3	19	-	19
Nicaragua	-	1	1	-	1
Panamá	-	-	-	3	3
Paraguay	4	-	4	-	4
Perú	-	1	1	28	29
Rep. Dominicana	-	1	1	-	1
Venezuela	-	1	1	16	17
TOTALES	75	20	95	98	193
PORCENTAJES			49.22%	50.78%	100%

PROCESO DE REGISTRO Y ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS INNOVADORES

El proceso de registro, análisis y clasificación de las 193 innovaciones tuvo una doble finalidad: por una parte construir un banco de innovaciones y, por otra, elaborar las conclusiones de este estudio e identificar las principales tendencias de la región y las diferencias entre las subregiones y países.

LA CONSTRUCCIÓN DE LAS FICHAS DE REGISTRO

La información contenida en los programas innovadores fue reorganizada y reagrupada para hacer posible el análisis y la interpretación. Se contó con una ficha de registro que permitió enmarcar la diversidad de experiencias en un espacio común. La estructura de la ficha y las tareas de registro y análisis de la información fueron asumiendo modalidades diferentes durante la primera y la segunda etapa del estudio. Los aprendizajes de la primera etapa permitieron crear procedimientos más colaborativos e intersubjetivos para la segunda.

Durante la primera etapa fue necesario procesar un conjunto de respuestas que estaban enmarcadas en una secuencia de preguntas (el formulario estandarizado), y transferirlas a una estructura nueva, que en adelante denominaremos “ficha de registro A”. En el caso del archivo primario se transitó desde una estructura estandarizada y analítica, que desglosaba los componentes de la innovación, a una estructura más abierta de carácter sintético.

La ficha de registro empleada en el archivo primario (Anexo 4) constó de tres partes: a) Datos de identificación (organismo responsable, nivel educativo, población beneficiaria, persona que informa, otros); b) una parte sintética, denominada “descripción de la innovación”, donde se agruparon varias de las categorías del formulario de recolección de información; c) un último apartado en el que se reflejaban las fuentes de información disponibles acerca del programa innovador.

Sobre la base de la experiencia de la primera etapa, se construyó una nueva ficha de registro para el archivo secundario, que estuvo sujeta

a varias revisiones y condensaciones durante el mismo proceso de relevamiento. Al contrario de la primera etapa, en la segunda el registro de las innovaciones consistió en transformar los relatos descriptivos y abiertos de las ponencias a un relato analítico organizado en 24 componentes que en adelante denominaremos “ficha de registro B” (Anexo 5). Los campos de información de este registro se agruparon en:

- a) Datos básicos de identificación: país, organismo responsable y organismo ejecutor, área y contenidos de la innovación, alcance, población beneficiaria, duración, nivel educativo, financiamiento, personas responsables y personas que informan.
- b) Una descripción cualitativa del programa, que transita desde una aproximación sintética, de respuesta a la pregunta: “qué es la innovación”, hacia una descomposición analítica, organizada en distintos componentes como contexto educativo, el problema, la fundamentación, los objetivos, las estrategias y actividades, el balance acerca de la innovación, los procesos de sistematización y evaluación, entre otros.
- c) La referencia de la ponencia a partir de la cual se elaboró la ficha.

LAS CATEGORÍAS DE REGISTRO Y ANÁLISIS

La decisión metodológica fue establecer categorías abiertas que se pudieran redefinir durante el proceso en función de la información que fuera emergiendo de los programas innovadores. Algunas de las categorías fueron identificadas a través de la revisión documental, y otras fueron creadas o redefinidas por el equipo sistematizador durante el proceso del estudio mismo. A continuación se expresan las categorías consideradas para la clasificación y análisis de los programas innovadores:

Propósito o finalidad. Aunque los objetivos de las innovaciones suelen ser muy diversos, se pudo hacer una clasificación en función del mayor o menor énfasis hacia la calidad de la educación, eficiencia y eficacia del sistema educativo, o la mejora de la equidad, finalidades fundamentales de las reformas educativas en marcha. Sin embargo, no se trata de categorías excluyentes, ya que muchas innovaciones apuntan a ambos propósitos.

Lugar en el que operan o se inscriben y alcance. En esta categoría se establecieron los siguientes aspectos:

- El organismo responsable y ejecutor de las innovaciones: ministerios, las ONG, organismos internacionales, escuelas, asociaciones de docentes.
- El nivel educativo y el ciclo en el cual operan y la modalidad educativa (educación formal y no formal).
- Ambito público o privado; o gubernamental y no gubernamental.
- La cobertura o alcance: varios países, nacional, provincial o estadual, varias escuelas, una escuela, varios profesores o un profesor.

A partir de estos criterios fue posible crear otros sistemas de clasificación, como por ejemplo si las innovaciones actúan en un único nivel del sistema educativo o en varios. Cuando el alcance es nacional, si la innovación trabaja con una metodología de proyecto piloto o llega a todas las unidades de un nivel o modalidad educativa; cuando abarca a varias escuelas, si trabajan en red o en forma independiente; la pertenencia o no de las innovaciones a programas sociales integrales; o su inscripción o no en programas de reforma educativa.

Origen de la innovación. Si son promovidas por el Estado o por la sociedad civil; desde la administración educativa o desde las bases. Esta clasificación puede combinarse con el tipo de financiamiento: recursos propios, financiamiento externo o compartido, fuentes de financiamiento externas: las ONG, agencias internacionales, fundaciones. También pueden clasificarse según cuenten con fondos de una o más instituciones; con fondos de instituciones del mismo sector o de varios sectores; o según su nivel de dependencia de los fondos externos.

Tipo de cambio que generan. En esta categoría se presentan varias subclasificaciones:

- Magnitud del cambio: transformaciones globales o macro-estructurales, versus transformaciones micro-estructurales o parciales.

- Origen del cambio. De origen externo: proceso de “arriba-abajo”, desde los ministerios de educación, organismos internacionales, las ONG, o universidades; de origen interno: proceso de abajo-arriba, escuela, profesores, y comunidad.
- Motivo del cambio: de acuerdo con RESTREPO (1994) que sigue a HUBERMAN (1973), las innovaciones se diferencian de acuerdo con los tipos de problemas o necesidades a las cuales responden: si operan por motivaciones “creadoras”, por el deseo de explorar nuevos problemas y encontrar nuevas soluciones; o motivaciones por “defecto”, relacionadas con el agotamiento de modelos, crisis, conflictos, o emergencias educacionales.
- Tipo de cambio que las innovaciones promueven: enfoques o planteamientos teóricos; valores, creencias y actitudes; relaciones interpersonales; estructura y funciones; procedimientos y estrategias. Estas categorías pueden no ser mutuamente excluyentes, ya que el cambio puede tener lugar en más de una dimensión. Dificilmente una transformación significativa del sistema o proceso educativo va a promover un solo tipo de cambio, por el contrario, es más que probable que se persigan transformaciones en varios de los aspectos señalados.

El tipo de cambio que promueven las innovaciones puede ser reagrupado en dos dimensiones y dar origen a una nueva clasificación: innovaciones centradas en la dimensión subjetiva del cambio (relaciones interpersonales, conciencia crítica, solidaridad, formación de colectivos) versus innovaciones centradas en la dimensión objetiva del cambio (estructura, estrategias, procedimientos).

Area de la innovación. La categoría “área” hace referencia al campo educativo donde puede ubicarse la innovación, con fines de clasificación y comparación. La diversidad de áreas y contenidos que pueden ser objeto de innovación, y la estrecha relación entre las mismas, hace difícil encontrar categorías excluyentes. Si bien, a efectos de este estudio, cada programa innovador se ubica en una única área, dicha área es tan solo el lugar “predominante” y no niega la posibilidad de estar conectada con otras. Por ejemplo, un programa que se ubica en el área “propuestas educativas para la promoción de la igualdad de oportunidades” también podría ser considerado

dentro de la sub-área “modalidades de atención”, que pertenece al área de “políticas educativas y reordenación del sistema educativo”. El área es una categoría que acepta la intersección, el diálogo y el conflicto con otras y que está en proceso de permanente cambio y redefinición, sometida a tensiones internas. Desde esta perspectiva, el concepto de área se asemeja a la categoría de “campo” de P. BOURDIEU, y da la idea de un campo de fuerzas.

Contenidos de la innovación. Esta categoría hace referencia a las señas de identidad de la innovación, a los elementos que la constituyen y diferencian de otras innovaciones sobre el mismo tema: su estructura y composición, su orientación, sus componentes principales y las relaciones entre ellos, sus estrategias y actividades. Los contenidos pueden ser leídos como los descriptores en las fichas analíticas bibliográficas, y constituyen una primera aproximación al programa o una descripción sumaria del mismo. Nuevamente los contenidos establecen un límite pero no reducen la innovación a las características reseñadas; antes bien, indican una dirección o se constituyen en indicios de hacia dónde va la innovación. Los contenidos permiten una mayor especificación del área y la caracterización del programa innovador. Por ejemplo, una innovación del área de “formación docente” se puede concretar en los siguientes contenidos: regularización o habilitación de maestros sin título para la educación básica, transformación curricular, materiales de auto-instrucción.

Nivel de evaluación de la experiencia. Desde esta perspectiva, la clasificación de las innovaciones se puede hacer desde un criterio amplio relacionado con la existencia o no de un proceso de evaluación, y por criterios más precisos en aquellos casos en los que exista una evaluación, tales como:

- Los momentos en que se realiza la evaluación. Si se hace una evaluación a lo largo de todo el proceso o sólo al final del mismo.
- Los criterios que se utilizan para determinar si la innovación ha sido exitosa.
- Los procedimientos que se utilizan: cuantitativos, cualitativos, o ambos.
- Quiénes evalúan: los propios involucrados, agentes externos o ambos.

Nivel de información. Al interior de esta clasificación se detectan dos sub-categorías: a) tipo de información disponible: documentos publicados, documentos no publicados, bases de datos, Internet, otros; b) tipo de difusión: publicaciones, encuentros, medios de comunicación social, otros. En el mismo sentido, las innovaciones pueden clasificarse de acuerdo a cómo y a quiénes difunden sus resultados, si cuentan o no con información suficiente, si crean conocimiento en forma colectiva o individual, o si participan en circuitos o redes de información.

Todas las clasificaciones reseñadas hasta ahora son de carácter simple, algunas de ellas referidas a una única variable, y cuyo propósito central es ubicar la innovación en un casillero determinado. Por ejemplo, la clasificación por la magnitud del cambio en innovaciones globales versus parciales. Otras de las clasificaciones combinan por adición más de una variable como, por ejemplo, la clasificación según el tipo de cambio en innovaciones centradas en la dimensión subjetiva versus innovaciones centradas en la dimensión objetiva.

Se identificaron además clasificaciones más complejas, que combinan varios atributos y que dan lugar a tipologías:

De acuerdo con el grado de participación de los que han de llevar a cabo la innovación. En este caso, la viabilidad, la continuidad y el éxito de la innovación están fuertemente condicionadas por el grado de participación en la definición y elaboración de la propuesta de aquellos que han de llevar a cabo la innovación, especialmente los docentes. En este sentido, se pueden diferenciar tres formas de participación vinculadas al proceso histórico de transformación educativa en América Latina, referido a los procesos de reforma (AGUERRONDO 1992):

- Participación tecnocrática. Las propuestas de innovación son gestadas por grupos técnicos de especialistas pertenecientes a los Ministerios de Educación. Este modelo, ampliamente utilizado en la década de los 60 ha mostrado que la lógica de lo técnico no coincide necesariamente con la lógica de la realidad y que las propuestas no conectan con los problemas y necesidades que sienten los profesores.
- Pseudo-participación. En este modelo, propio de la década de los 70, la gestión de la innovación se realiza a través de comisiones

mixtas entre los especialistas o técnicos de los ministerios y los profesores. Se utilizan diferentes estrategias: encuestas, talleres o jornadas de reflexión. Este tipo de participación es más bien simbólica, y no tiene efectos reales en la generación de soluciones.

- Participación diferencial según contextos institucionales. Este modelo asume que el protagonista de una transformación real es el personal docente, por lo que es absolutamente necesario encontrar maneras de incrementar su participación en los procesos de cambio. El modelo supone instancias diferentes de decisión, que son reconocidas, en las que los niveles superiores fijan los lineamientos básicos de la innovación y, las instancias intermedias, o el equipo docente de la institución tienen la posibilidad de tomar decisiones específicas adecuadas a las necesidades de la región o de la escuela.

De acuerdo con el momento del proceso de la innovación.

AGUERRONDO, 1992, distingue tres etapas en el proceso:

- Gestación. Esta etapa inicial incluye desde cómo se origina el cambio hasta la planificación de la propuesta.
- Ejecución. La implementación de la innovación implica construir una serie de viabilidades (político-culturales, organizativo-administrativas y materiales) que aseguren la generalización y el éxito futuro de la innovación. En esta etapa es fundamental analizar las resistencias que crea la innovación y las formas de enfrentarla.
- Desarrollo. En esta etapa pueden producirse tres situaciones distintas: consolidación, cuando la innovación se afianza y enriquece; burocratización, cuando la experiencia existe en lo formal, pero no en lo real; interrupción, cuando media una disposición formal o una situación que determina que la experiencia deje de existir.

Nivel de proyección y consolidación de la experiencia innovadora.

Los ministros asistentes a la XVII Reunión de Ministros de Educación del Convenio Andrés Bello identificaban tres niveles en función de los momentos por los que atraviesa una innovación, desde la perspectiva de su proyección y consolidación:

- Promisorias. Cuando su planteamiento, organización, enfoque, y sustento científico e ideológico, hace presumir que su aplicación permitirá la obtención de buenos resultados.
- Ejemplares. Aquellas innovaciones que han sido probadas de forma experimental, en un ambiente o circunstancias restringidas por medio de una acción piloto o experimental.
- Exitosas. Aquellas que han tenido una aplicación extendida con resultados satisfactorios y reconocidos por los demás.

De acuerdo con el nivel de impacto: RESTREPO (1996) señala los siguientes impactos:

- En el ámbito o componente educativo mismo objeto de la innovación: ¿En qué sentido es diferente de lo anterior y lo supera?
- Sobre otros componentes educativos relacionados con el objeto innovado: ¿Cuál es el grado de integración con el ambiente que conforman estos componentes?
- Sobre los destinatarios: ¿qué comportamientos produce la experiencia?
- Sobre el sistema educativo: ¿Cuál es la posibilidad de proyección en otros contextos?

LA REDEFINICIÓN DE LA CATEGORÍA “ÁREA” DE LA INNOVACIÓN

La categoría “área” fue clave para caracterizar las innovaciones, por lo mismo, lo largo del estudio tuvo lugar un debate permanente en torno de esta categoría. Los distintos tipos de áreas se fueron identificando y modificando durante el proceso (categorías emergentes), como resultado de ir simultáneamente abriendo y especificando categorías e ir reagrupando y creando categorías más inclusivas. En este sentido, se observó, por ejemplo, que la categoría “currículo” podía abrirse para dar lugar a otras como “proyecto educativo”, que resultaba más específica; pero esta categoría, a su vez, fue subsumida en otra más amplia denominada finalmente autonomía escolar.

En la primera fase se establecieron dos áreas: técnico-pedagógica y político-administrativa con sus respectivos contenidos⁴, que fue incluida en el cuestionario enviado a los países. Sin embargo, esta categorización no resultó adecuada en muchos casos para clasificar las innovaciones. Por ejemplo, las innovaciones referidas a Formación Docente, obviamente implican desarrollo profesional (que estaba contemplado dentro de la categoría político-administrativa), pero la mayoría de ellas contemplan modificaciones en aspectos técnico-pedagógicos (currículum, metodología, materiales). Los proyectos institucionales implican cambios en componentes técnico-pedagógicos, pero también contribuyen a la descentralización, aspecto contemplado en el área político-administrativa.

A partir de este reconocimiento, en la segunda etapa del estudio se definen nuevas categorías y sub-categorías para dar cuenta de las áreas. En este caso, no se trabajó con categorías previamente establecidas sino se fue registrando lo que emergía de la tabulación de los propios programas. A partir de un primer listado de áreas se establecieron, por sucesivas agrupaciones y disoluciones, las ocho áreas y sub-áreas que a continuación se detallan, y que fueron utilizadas finalmente para la clasificación y análisis de las innovaciones consideradas en el estudio:

a. Políticas educativas y reordenación del sistema educativo. En esta categoría se han incluido aquellas innovaciones de carácter macro-estructural que afectan al conjunto del sistema educativo o a algún nivel educativo concreto, y que constituyen lineamientos o políticas educativas generales. Dentro de ella se han contemplado tres subcategorías: a) procesos de reforma globales de nivel nacional, estadual o provincial, o reformas parciales referidas a un

4 Técnico-Pedagógica, que incluye los siguientes contenidos: currículo, materiales didácticos/nuevas tecnologías, metodología de enseñanza, evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje, proyectos educativos institucionales, participación comunitaria, relación escuela-familia, programas o acciones para grupos en situación de desventaja (necesidades educativas especiales, minorías étnicas, etc.).

Político-Administrativa: descentralización, sistema de supervisión, medición de la calidad y equidad del sistema, fortalecimiento de la capacidad administrativa, desarrollo profesional, financiamiento, sistemas de información, medidas para el acceso y permanencia en el sistema educativo, otros.

nivel educativo; b) programas compensatorios; c) modalidades de oferta educativa en educación inicial, especial y secundaria.

- b. Gestión.** En esta categoría se han incluido las innovaciones relacionadas con la gestión educativa de nivel macro, mientras que aquellas innovaciones relacionadas con la gestión en el ámbito de las escuelas se incluyeron en la categoría de “Autonomía Escolar”. Dentro de esta categoría se han considerado las innovaciones referidas a matrícula, financiamiento, sistemas de información, medición de la calidad y articulación interinstitucional.
- c. Currículum.** Se asumió un concepto amplio de currículum que considera el qué y cómo enseñar y evaluar. Dentro del qué enseñar se han considerado los diseños curriculares para un determinado nivel educativo o área curricular, y temas transversales como educación para la salud o educación para la paz. Dentro del cómo enseñar se han considerado las innovaciones referidas a metodología de carácter general; didácticas específicas en diferentes áreas curriculares, y materiales didácticos.
- d. Propuestas educativas para asegurar la igualdad de oportunidades de aprendizaje.** Dentro de esta categoría se han considerado aquellas innovaciones que están dirigidas a mejorar la equidad y la calidad de la educación de los alumnos que se encuentran en una situación de desventaja o en contextos de vulnerabilidad. Se establecieron dos sub-categorías: a) propuestas pedagógicas dirigidas a reducir la repetición y el abandono escolar, o de refuerzo pedagógico; b) programas de atención a la diversidad social, cultural e individual: niños indígenas, niños con necesidades educativas especiales, niños migrantes, niños trabajadores y de la calle, niños que han sufrido violencia, y educación rural, concretamente enseñanza multigrado.

Estas innovaciones también podrían haberse incluido en la categoría de currículum porque el énfasis central está en la adecuación de contenidos, metodología y materiales didácticos para proporcionar una respuesta educativa ajustada a las necesidades educativas de diferentes colectivos. No obstante, se ha optado por hacer una categoría aparte por dos razones: en

muchos casos además de los aspectos curriculares se plantean modalidades diferentes de atención y organización escolar; se aprecia un movimiento innovador importante en relación con aquellos colectivos de alumnos que están en situación de desventaja o vulnerabilidad.

- e. **Formación docente.** En esta categoría se han incluido las innovaciones referidas tanto a la formación docente inicial como en servicio. En la formación inicial se incluyen los programas de regularización para maestros sin título, e innovaciones en los programas regulares, que en su mayoría implican transformaciones en el plan de estudios y en la metodología. En la formación en servicio se contemplan los programas referidos a capacitación sobre un nivel educativo concreto, disciplinas específicas, temas transversales, y temas específicos como gestión o constructivismo, entre otros.
- f. **Autonomía escolar.** En esta área se han considerado aquellas innovaciones que están dirigidas a la escuela como globalidad. Dentro de ésta se han identificado tres subcategorías: a) innovaciones centradas sólo en la autogestión y administración de recursos; b) innovaciones referidas a la autonomía de decisiones pedagógicas y de mejoramiento de la calidad educativa (proyectos pedagógicos, o de mejora educativa); c) innovaciones que implican autonomía en la toma de decisiones en ambos aspectos (proyectos educativos institucionales).
- g. **Medios y nuevas tecnologías de comunicación e información.** Esta área incluye programas que usan la computación y los medios de comunicación como apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje o formación de maestros: informática, radio, televisión, periódico.
- h. **Relaciones escuela-comunidad.** Incluye las innovaciones relacionadas con la educación comunitaria, y la participación de la comunidad y sociedad civil. En otras innovaciones, especialmente las referidas a los proyectos educativos institucionales y propuestas de atención a la diversidad, también se contempla la participación de los padres y de la comunidad.

TRABAJO INTERSUBJETIVO

Los procesos de registro y análisis de la información durante la primera y segunda etapa del estudio, fueron trabajados en equipo, a través de una técnica de interjueces. Una vez completado el proceso de elaborar las fichas de registro de los 193 programas innovadores, se confeccionaron cuadros de una y dos variables para analizar las tendencias de la región y sub-regiones. Este trabajo también estuvo sujeto a revisiones cruzadas. Se produjo, de esta manera, un movimiento de lo general a lo particular y de lo particular a lo general, que unido al trabajo en equipo, fue templando la validez de la información.

Se buscó investigar las ausencias de información. Algunos campos de información fueron escasamente completados por los programas, como por ejemplo, el tema de financiamiento o las referencias a la evaluación y sistematización del programa. Estas ausencias se corresponden con puntos críticos para la innovación educativa.

Otro punto a destacar es que la información acerca de la duración de las innovaciones es escasa y poco precisa; en el archivo primario porque algunas veces no se da cuenta de los límites; y en el secundario, porque la ponencia sólo indica que en ese momento del encuentro el programa estaba vigente. Dado que la continuidad y la sustentabilidad son temas críticos para las innovaciones, este punto resulta esquivo para la investigación.

El equipo sistematizador tuvo claro hasta dónde la información de las innovaciones estuvo sujeta a sucesivas reconstrucciones: desde los formularios iniciales y las ponencias, que fueron el punto de partida, pasando por las fichas de registro y los cuadros de una y dos variables, hasta el informe de las conclusiones y las tendencias inferidas a partir de los datos disponibles.

Finalmente, para garantizar una cierta fidelidad a los programas, las fichas de registro se completaron transcribiendo la información de los programas de la manera más fiel posible, empleando los términos utilizados por los consultados o los ponentes, según corresponda.